

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

А.В. ОБОЛОНСКИЙ

Гражданское недоверие к власти как предпосылка политического развития

В статье предложена оригинальная концепция политической роли общественного доверия и недоверия. В отличие от общепринятой трактовки любого недоверия как фактора безусловно отрицательного, автор подходит к вопросу более дифференцированно. Он рассматривает политическое недоверие к власти как предпосылку политического прогресса. Именно обоснованное недоверие к государству – одна из основ либеральной идеологии.

Ключевые слова: гражданское доверие, политическое недоверие, номенклатура, власть, административный ресурс, коррупция.

The article suggests the original concept of political role of public trust and distrust. Differently from generally accepted interpretation of any distrust as unconditionally negative phenomenon, the author considers the political distrust towards wrong authority as an important factor of development and political progress. The reasonably grounded distrust to state is one of foundation for liberal ideology.

Keywords: civil trust, political distrust, nomenclature, authority, administrative resource, corruption.

Проблематика, связанная с доверием, за последние годы стала одной из важнейших в целом ряде социальных наук. Она даже была заявлена в качестве главной, “сквозной” темы на последней ежегодной международной конференции НИУ-ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. И в прозвучавших на ней докладах, и в других работах приводится немало аргументов в пользу тезиса о необходимости высокого уровня доверия для успешного функционирования бизнес-организаций и некоммерческих объединений, для нормального развития экономики и общества в целом. С этим трудно, да, пожалуй, и не нужно спорить. Но за одним весьма существенным исключением. Все это так, пока речь идет о социальном – деловом и межличностном – доверии в разных его формах. Но доверие политическое – случай особый. И именно о нем пойдет речь в статье.

В политической науке принято считать, что доверие к властям предрержащим – факт безусловно позитивный. И соответственно, низкое доверие или вообще его отсутствие – фактор негативный. Однако представляется, что реальность далека от подобной одномерной картины. Поэтому цель данной статьи – посмотреть на проблему с иного

угла зрения, исходя из гипотезы, что при определенных условиях именно **НЕ**доверие становится движущей силой развития, тогда как доверие, особенно в патерналистской его ипостаси, консервирует неблагоприятное положение.

Сегодня, чтобы получить подтверждение этому, достаточно просто “посмотреть в окно”. Ведь именно *обоснованное* недоверие к проведенным властями выборам, причем на всех их этапах, от старта до финиша, послужило толчком не только к импульсивным протестным акциям (что само по себе тоже очень важно), но и к формированию на основе чисто добровольной самоорганизации людей таких структур гражданского общества, как “Гражданин наблюдатель” и “Голос”, призванных отслеживать фальсификации при голосовании. Это потребовало большой, порой на грани подвижничества, и абсолютно бескорыстной кропотливой подготовительной работы тысяч людей и на протяжении достаточно продолжительного периода перед днем голосования, и непосредственно на избирательных участках, где они выявляли и регистрировали факты многочисленных и многоуровневых фальсификаций, и последующих действий по систематизации и приданию публичности не просто фактам, а целой системе преступных нарушений избирательных прав граждан и соответствующего законодательства.

Именно так, а не по указам “сверху”, и возникает гражданское общество, ибо оно, по мнению Ю. Борко, рождается и набирает силу только в постоянном противостоянии с государством. Естественно, важной частью связанных с этим вопросом являются проблемы *коррупции и честности властей*.

Итак, стандартная презумпция политологического анализа такова: доверие людей к политическим и управленческим институтам, а также к персонам, ассоциирующимся с ними в общественном сознании, – необходимое условие нормального функционирования современного общества. Однако не следует упускать из вида, что само доверие, во всяком случае в обществах современного типа, – переменная не независимая, а производная. Более того, идеология конституционализма, разделения властей выросла именно на презумпции недоверия к неограниченной власти и привела в современных обществах к доверию ограниченному, условному, основанному на контроле и информированности. Да, общество доверяет неким лицам осуществление определенных политико-управленческих функций, но не в полной мере, не безусловно, а на определенных *ограничительных* условиях. И одно из таких условий, наряду с компетентностью, ответственностью и т.д., – *честность* этих лиц.

В современной России, как известно, и с доверием, и с честностью тех, кого принято называть “элитой”¹, ситуация весьма далека от благополучной. Поэтому проблема доверия (а вернее сказать, его дефицита или даже отсутствия) приобрела у нас несколько “специфический” характер. Она нуждается в обсуждении как объектов, так и субъектов доверия, что на быденном языке проявляется в восклицаниях типа “а кому доверять-то?” или “а судьи кто?” Но сначала посмотрим, как подходят к связанным с этим вопросам различные научные школы. И тут на первый план в качестве индикатора выходит фактор *коррупции*. Иначе говоря, *доверие, честность и коррупция* – базовые категории подобного анализа у представителей различных, даже противоположных подходов к данной проблематике.

Обратимся сначала к “теории общественного выбора”. В ее рамках коррупция и уровень доверия связаны явной негативной корреляцией: больше коррупции – доверие ниже, меньше коррупции – доверие выше. В более широком плане ее представители отмечают негативное влияние коррупции на все экономическое развитие, рассматривая это в терминах транзакционных издержек, ориентированного на извлечение ренты поведения (*rent-seeking behavior*) бюрократии, “дилеммы заключенного (*prisoner dilemma*)” и т.д. Один из эмпирических аргументов в этом контексте состоит в том, что повышение общественного доверия всего лишь на один процент ведет к увеличению

¹ Кавычки означают, что у меня просто “язык не поворачивается” всерьез использовать это, как никак имеющее некую положительную смысловую нагрузку, слово применительно к прослойке людей, ныне монополизовавших у нас политико-управленческую деятельность.

ВВП на душу населения на протяжении пяти лет на 660 долл. Ф. Фукуяма, анализирувавший данную проблематику в сравнительном, кросскультурном аспекте, рассматривает преобладание социального недоверия над доверием как дополнительный налог на любую национальную экономику. Правда, он дифференцирует типы доверия по его объектам. Доверие к институтам, к деловым партнерам он трактует как фактор позитивный, в то время как доверие внутриклановое или семейное – как фактор негативный и препятствие для модернизации. Он даже ввел понятие “аморальной семейственности” (*immoral familism*). В этом отношении он объединяет в один кластер такие столь разные во многих отношениях общества, как южная Италия и Китай, поскольку в обоих из них люди не склонны доверять никому, кроме членов собственной семьи, что, по его мнению, существенно ограничивает потенциал социального капитала, препятствуя тем самым развитию предпринимательских организаций современного типа. Он отмечает отсутствие в таких обществах “промежуточных” добровольных ассоциаций граждан, являющихся каналом взаимодействия между гражданином и государством [Фукуяма, 2004]. В этом смысле Фукуяма, с моей точки зрения, – продолжатель традиции, начало которой положила написанная А. Токвиллем более полутора столетий назад и ставшая классической работа “Демократия в Америке”.

Однако существует и иной, так называемый “ревизионистский” подход к проблеме. Не углубляясь в библиографические детали, обозначим его суть: коррупция рассматривается не как патология, а как якобы норма, присущая обществам в период транзита, как неизбежный и даже отчасти положительный механизм для обществ незавершенной модернизации. В этом контексте введено и понятие так называемой “административной ренты” как якобы приемлемого (а то и полезного) механизма регулирования отношений между государственными институтами и бизнесом и, более того, между государством и обществом. В оборот введен даже термин “денежная смазка”², что, впрочем, есть всего лишь перефразирование извечного нашего “не подмажешь – не поедешь”.

Представляется, что в данном случае мы имеем дело с явной логической подменой сущего должным. Коррупционные отношения тем самым институционализируются как неизбежная и потому якобы нормальная практика. В сущности, **легитимируется один из самых опасных видов преступности**. Его социальная опасность, помимо экономических потерь, обусловлена еще и тем, что преступления совершаются “под щитом и флагом” государства. В этой связи характерна саморазоблачительная проговорка В. Путина, который, рассуждая недавно на телеэкране о коррупции, говорил о ней хотя и с легким осуждением, но с эдакой почти отеческой снисходительной теплотой: дескать, нехорошо, конечно, но такая уж у нас, россиян, “ментальность”. Можно легко допустить, что это – неотъемлемый атрибут “ментальности” его круга общения, его, как говорят социальные психологи, “эталонной группы”. Однако проекция его на национальный характер, с моей точки зрения, – оскорбительная подтасовка. Ведь в переводе на простой язык его слова означают, что казнокрадство, воровство “государевых слуг” и систематическое ограбление ими подвластного населения якобы лежат в природе русского национального характера. А раз так, то и относиться к этому можно “по-доброму”, как к хоть и неприятной, но вполне терпимой особенности. А вслед за ним и клеветы его стали упражняться в том же духе. Так, руководитель путинского избирательного штаба С. Говорухин, как бы отталкиваясь от названия своего фильма времен перестройки “Так жить нельзя”, заявил, что с коррупцией “жить можно”, что она, дескать, “у всех есть”. Но ведь в подобной логике затушевываются почти галактические различия в масштабах коррупции – от первых мест, скажем, североамериканских стран в шкале Transparency International до нашего 154-го ранга в их перечне.

Полагаю, что в определенном смысле *действия коррупционера по своим негативным последствиям даже хуже действий уличного грабителя или налетчика*. Ведь те

² Его ввел С. Хантингтон, причем как раз полемизируя, хотя и с оговорками, с предположением, что коррупция на определенных этапах якобы способствует развитию.

действуют сами по себе или, максимум, от лица некой банды, преступной группы. *Коррупционер* же так или иначе *использует полномочия, полученные им от государства*, то есть как бы “прикрывается” государством. Тем самым коррупция – прямой удар по престижу, авторитету государства, причем в самых разных смыслах и отношениях. А так называемый **“административный рынок” есть не что иное, как торговля ворованным, незаконно присвоенным благодаря служебному положению. Отсюда и коррупция – злоупотребление публичной властью ради частной выгоды, ее получение за чужой, общественный, счет.** Она – крайне разрушительный для общественной морали вид организованной преступности. А это напрямую связано с центральной в данном случае для нас проблемой политического доверия.

Еще В. Ключевский, рассказывая о созданной Екатериной II в начале ее царствования так называемой “Комиссии Уложения” для выработки нового, соответствовавшего прогрессивным веяниям века Просвещения, законодательства, писал, что первым из стоявших на ее пути препятствий было “закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв к общественному содействию, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бесплодных распоряжений, не выйдет” [Ключевский, 1958, с. 87]. Разумеется, коррупция, как и многие другие виды девиантного, преступного поведения, увы, часть нашего мира. Она существовала и продолжает существовать. Однако перескок от объяснения ее причин к любому, пусть даже самому частичному, ее оправданию, тем более – с позиций якобы “объективной науки”, крайне опасен. Ведь в рамках подобной логики недолго и до оправдания любых преступлений, вплоть до массовых преступлений против человечности – геноцида, депортаций, концентрационных лагерей и т.д.

Практика тоталитарных и авторитарных государств, когда публичные интересы приносились в жертву групповым или эгоистическим интересам властителей и их групп поддержки, заслуженно лишила презумпции безусловного доверия к совершаемым от их лица действиям. Произошедшая во второй половине XX в. **десакрализация государства представляется одним из важнейших “социальных изобретений” человечества последнего времени.** Государство в духе либеральной традиции стремятся поставить на служебное, подчиненное нуждам конкретных людей, место в общей системе социальных отношений. Социально-философский смысл этого процесса – **новая реинкарнация либеральных взглядов на место и роль государства.** Его гегелевская парадигма интеллектуально мертва, хотя это и осознано далеко не всеми и нравится далеко не всем. Постепенно, не без неизбежных издержек и противоречий, формируется новая модель отношений гражданина и государства, госструктур и институтов гражданского общества. Идет поиск под общим лозунгом “Новое государство для нового мира”. И в этом контексте проблема доверия/недоверия также – одна из центральных.

Получившая популярность около трех десятилетий назад и во многом, хотя в разной степени, а также не без неизбежных побочных негативных эффектов и даже частичных разочарований, внедренная в практику разных стран идеология “нового государственного управления” (*New public management*) – один из конкретных шагов в этом направлении. И в ее основе во многом лежит именно определенная степень *недоверия* к возможностям традиционной бюрократической модели удовлетворительно отвечать на вызовы сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня, соответствовать меняющимся общественным потребностям.

И здесь мы вновь обращаемся к вопросу об объекте доверия “принципала” (общества) к “агенту”, то есть к государству. Иными словами, к вопросу: “кому доверяем?”. Но сам вопрос адекватен лишь в рамках современной, “принципало-агентской”, а не традиционной “клиентельной” модели, которая получила новую, крайне опасную по своим последствиям, реинкарнацию в посткоммунистической Восточной Европе и особенно в России.

Этот процесс на примере Венгрии и России точно и глубоко, на мой взгляд, описал венгерский ученый А. Шайо: “Для обеих стран было характерно то, что на арене

осталась единственная серьезная сила, организующая общество, – могущественное, вездесущее или единосушное государство со своими совершенно некомпетентными и нищенски оплачиваемыми чиновниками, которых революция возвела в ранг должностных лиц. (Во всяком случае, тех из них, кто был неспособен найти себе более доходное занятие, т.е. третьеразрядных чиновников, к которым быстро примкнула первая волна политических протестов.)... Бюрократия, оказавшаяся в ведении государства и политической власти, была той архимедовой точкой опоры, с которой они смогли перевернуть мир в свою пользу, т.е. вывернуть общественные и частные карманы... Коррупция зачастую служит не повышению доходов или обогащению чиновников и политиков, а выражает стремление оказать таким путем решающее влияние на функционирование политической и экономической системы, причем отнюдь не в духе свободного рынка и конституционной демократии... Испуганно-угодливые еще в 89–90 гг. чиновники сумели удержать свои позиции и, поскольку иного контроля, кроме как со стороны патрона, над ними не было, постепенно обнаглели. Вместе с должностями чиновники сумели сохранить и систему институтов, противостоящую свободной конкуренции и обеспечивающую государственные и частные привилегии и монополию... Антикоррупционные меры останутся пропагандистскими трюками грабящих друг друга элит, пока они не перейдут в руки таких общественных сил, которые действительно заинтересованы в гласности действий правительства и разоблачаемой в результате этой гласности непорядочности” [Шайо, 2004, с. 1–2]. Автор решительно отвергает идею о любой, даже ограниченной полезности коррупции в период транзита, показывая, что кратковременный положительный эффект от перехода собственности в руки “эффективных владельцев” быстро гаснет, а господство новой номенклатуры убивает развитие.

Этот вопрос, к несчастью, весьма актуален для современной российской действительности, причем не только в практическом, но и в научном плане. Дело в том, что некоторые отечественные авторы, очевидно в целях легитимации, апологетики описанной патологической системы не только широко оперируют термином “ресурсного государства”, но и обосновывают его как особую, якобы полезную норму отношений государства и общества. В рамках институциональной экономической теории подобная система описывается как модель “стационарного бандита” (М. Олсон) или как “бондинг” (от *bond* – связь), то есть формирование некой группы, внутри которой действуют механизмы определенного доверия и взаимозащиты “своих” людей, включая покрытие незаконных и даже преступных действий (см. [Аузан, 2011, с. 70–71]).

Такая группа может быть и весьма значительной по числу членов, и охватывать людей из формально разных государственных структур, например избирательных комиссий или полиции и судов. Наиболее яркая и свежая иллюстрация – совершение в ходе недавних выборов представителями разных уровней и звеньев власти массовых правонарушений в пользу одной партии и отказ формально независимых судебных органов адекватно реагировать на них. С моей точки зрения, этот феномен более чем уместно рассматривать в категориях организованной под флагом государства преступности, мафиозного захвата или даже перерождения государства. А из анализа Шайо вытекает, как представляется, следующий вывод: после краха властной монополии коммунистических структур и в условиях отсутствия укорененного гражданского общества **номенклатура обладателей государственных должностей стала главной реакционной силой, главным препятствием на пути прогресса**. И это имеет самое непосредственное отношение к рассматриваемой дихотомии доверия/недоверия.

Вообще традиционная модель доверия к власти подвергается последние десятилетия серьезной ревизии даже в демократических странах. **Десакрализация государства** в общественном сознании произошла там, где она существовала, и растет настороженная неприязнь к нему там, где ее не было. Уроки тоталитаризма даром не прошли: **prestиж государства существенно понизился**. Об этом свидетельствуют эмпирические данные по многим странам. В некоторых отношениях люди просто перестают доверять государству. Прегние, веками апробированные государственные ме-

ханизмы становятся все менее адекватными. Поэтому происходит отторжение, “делигитимация” существующей системы отношений между государственной бюрократией и гражданским обществом, стремление к пересмотру классического “общественного договора” между ними. Проявления этого – с одной стороны, социальные и, что существенно, интеллектуальные протесты, с другой – происходящие в ответ на них очень серьезные перемены и в устройстве бюрократии, и в ее отношениях с обществом.

Приведу в этой связи некоторые фрагменты из “провокативного доклада”, сделанного еще в 2005 г. и послужившего основой для дискуссий в международном интеллектуальном сообществе “Демос” во время мероприятия с характерным названием – “Форум о будущем систем правления”: “Классовые либо партийные формы аффилиации отмирают, уважение к традиционным формам власти, исходит ли она от парламента или из лаборатории ученого, упало. С 70-х гг. многие страны стали свидетелями фундаментальных изменений в масштабах, сфере и формах действий государства. Многие государства отошли от прямого вовлечения в процесс предоставления услуг и переориентировались на посредничество, координацию и регулирование услуг, предоставляемых другими, – частным и добровольным секторами... Это – радикальная трансформация роли правительства... Каждый день мы читаем о новых скандалах и не вызывающих доверия действиях политиков и чиновников повсюду в мире. Евробарометр показывает, что более трех четвертей американцев и европейцев не доверяют политическим партиям... люди в обществах постмодерна более критичны и требовательны, а уважение к власти определенно снижается... внеэлитные формы политического участия все более распространяются [Skidmore, Bound, 2005, p. 6–7].

Эти процессы идут в разных странах, в очень разных формах, как “сверху”, так и “снизу” – в амплитуде от очень умеренных и неохотных реформ в странах континентальной Европы через весьма серьезные “антибюрократические” реформы, принятые правительствами англо-саксонских стран, и вплоть до событий “арабской весны” и акций типа “захвати Уолл-стрит”. Они начались не вчера, а лет 30 назад, потом произошел некоторый спад, а сейчас нарастает новый подъем. На мой взгляд, истинный масштаб и последствия этого процесса еще в полной мере не осознанны. И это опасно, особенно для России, поскольку и наши государственные институты, и преобладающая часть работающих в них людей явно не способны к адекватной, то есть не консервативно охранительной, а позитивной, способствующей развитию, реакции на его проявления.

Сложившееся у нас **полицейско-чиновничье государство с квазидемократическим фасадом** в его нынешних виде и формах с очевидностью вошло в полосу кризиса и не в состоянии отвечать на вызовы времени. Думается, все это – следствие как заложенного еще в Конституции 1993 г. несовершенства институтов, допускающих возможность властного авторитаризма, так и воплощения этой возможности в реальность, причем в худших формах, руками персон, оказавшихся в 2000-е гг. у рычагов власти.

Разумеется, реформа институтов чрезвычайно важна. И каждый год отсрочки с ее проведением станут порождать все новые отрицательные эффекты. И выход из этого “порочного круга” будет стоить обществу, то есть всем нам, все дороже и дороже. Да и до критической “красной линии”, за которой нас ждут лишь разные катастрофические сценарии, на мой взгляд, не столь уж далеко. Однако это условие необходимое, но недостаточное. Институты решают не все. Они – артефакты. А действуют люди. И даже хорошие институты, оказавшись в распоряжении людей с разложившейся моралью, с деформированной шкалой моральных ценностей, либо бездействуют, либо действуют избирательно, “по понятиям”, обслуживая далекие от общественных нужд групповые и даже личные интересы и тем самым становятся контрпродуктивными. Простейший пример: без корпуса честных судей – совсем не героев, а просто честных перед собой и своей профессией людей – никакая реформа судебной системы не совладеет с нашим “шемякинским правосудием”. И тут не обойтись без обращения к мотивам, по которым люди совершают те или иные поступки.

Еще Д. Юм в “Трактате о человеческой природе” писал, что поступками людей управляют три основных мотива: *интересы, привязанности и принципы*. В реальности и тем более в субъективном мире человеческого сознания, они чаще всего переплетаются, и в конечном итоге срабатывает некая их комбинация. Однако при этом не существует их жесткой иерархии, как полагают и говорят сторонники безусловного господства эгоизма как главного мотиватора. Да, эгоизм – мотив мощный и во многих случаях решающий. Во многих, но далеко не во всех. Порой – и не столь уже редко – он уступает место принципам или, иными словами, *совести* человека. Как пишет один из ведущих современных либеральных аналитиков проблематики “человек–государство” Ч. Кукатас, “при анализе человеческого поведения совесть становится не менее важна, чем личные интересы, и отнюдь не из-за того, что люди всегда подчиняются диктату совести, забывая о личных интересах. Все дело только в том, что *время от времени* (курсив мой. – А.О.) совесть оказывается сильнее личных интересов. Юм понимал это, когда отмечал поразительную непримиримость религиозных конфликтов” [Кукатас, 2011, с. 94]. А то, что мы редко можем наблюдать приоритет принципов над интересами в нашей государственной машине, на мой взгляд, – следствие не какой-то якобы неизбывной “порочности” человеческой природы или “российской ментальности”, а целенаправленной негативной селекции людей, туда попадающих, их “понижающего отбора”. Это заставляет вновь обратиться к главному предмету наших тревог – к людям, составляющим отечественный государственный аппарат.

Наблюдающуюся в современном мире различную по формам проявления и интенсивности, но единую по своей базовой сути тенденцию падения престижа государственных институтов и роста недоверия к представляющим их персонам некоторые даже называют “административной”, “постбюрократической”, “менеджеральной” революцией. На мой взгляд, это – риторическое преувеличение. Однако глубину и характер уже произошедших и, тем более, возможных в недалеком будущем перемен нельзя и недооценивать. Происходит весьма серьезный по масштабам и последствиям сдвиг в самих основах отношений между гражданами и государством. И толчком к нему далеко не в последнюю очередь послужило именно **недоверие** общества в лице его интеллектуально продвинутых сегментов к власти в ее традиционных формах.

Впрочем, это совсем не новое явление. Вспомним, что американская “Декларация независимости” есть не что иное, как прекрасно сформулированное **обоснование права граждан на отказ в доверии** “дурно ведущей себя” **власти**. И эта, как они любят говорить, “великая американская традиция недоверия к правительству” стала, да и воспроизводится в цепи поколений, одной из основ реализации “американской мечты”. В 80-е гг. XX в. американский философ Э. Эбби писал: “Настоящий патриот всегда должен быть готов защитить свою страну от своего правительства” (цит. по [Esquire, 2008, р. 118]). Например, в 1939 г. Конгресс США принял до сих пор действующий так называемый Закон Хэтча, запрещающий государственным служащим участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. В основе его лежали антитоталитарные по своей природе опасения, что политически ангажированные чиновники могут использовать свое служебное положение для создания сращенной с государством политической машины, а также стремление запретить использование публичного статуса в частных или групповых политических целях. В сущности, смысл этого закона – прямой запрет на использование почти тотально распространившегося у нас “административного ресурса”, трактуемого, таким образом, как прямое преступление. (Кстати, и в российском законодательстве – Уголовном кодексе и Законе о государственной гражданской службе – есть похожие запреты. Но они, как мы все знаем, игнорируются – открыто и беззастенчиво.) Не следует думать, что этот взгляд и подход – атрибуты американской “уникальности”. Шотландский писатель Н. Дуглас еще в XIX в. писал: “Недоверие к власти должно быть первейшим гражданским долгом” (цит. по [Esquire, 2008, р. 116]).

Государства, наиболее чувствительные в социально-политическом плане, прежде всего англосаксонские, но не только они, сделали из этого достаточно серьезные, продиктованные прагматизмом, организационные выводы. Многие из связанных с этим механизмов я описал в различных публикациях, в частности в [Оболонский, 2011^a; 2011^b; Бюрократия... 2012]. В рамках данной статьи я затрагиваю лишь один из них: тот, что непосредственно связан с ее темой и практическими мерами, которые должны стать следствием осознания факта общественного недоверия к носителям власти, прежде всего к корпусу чиновников.

Имеется в виду опыт английской Комиссии по гражданской службе. В настоящее время этот весьма необычный и по принципу формирования, и по функциям, и по форме функционирования орган является, может быть, самым показательным символом кардинальных перемен в основах подхода к кадровой политике на гражданской службе в нынешние времена “постбюрократической революции”. Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до конца 1990-х гг. было довольно обычным ведомством “по кадрам”. Однако теперь ситуация принципиально иная. Комиссия состоит из 11 “комиссионеров”, назначаемых на пятилетний срок, на основе частичной занятости (совместительства) и, что кардинально важно, главным образом, *не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах.*

Концепция такого подбора – **передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеют с ними дело с другой стороны, – со стороны общества, будучи потребителем предоставляемых ими услуг.** Стоит привести несколько выдержек из программного документа Комиссии: “Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов... Ключевые ценности – честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств... Мы – рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и заработать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность” [Supporting... 2005–2006, p. 7]. Комиссия – независимое агентство, в круг полномочий которого входит:

- окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов “мерит систем” кандидатур примерно на 600 должностей, входящих в перечень старших гражданских служащих (они подразделяются на 4 градации);
- издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующего соответствующие процедуры на всех уровнях службы;
- контроль за его соблюдением непосредственными нанимателями;
- распространение примеров положительной практики найма;
- рассмотрение в качестве высшей инстанции жалоб на нарушение Кодекса.

Она имеет относительно небольшой штат сотрудников, действующих при этом весьма эффективно. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; в нем также участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы. В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Найм на все прочие должности, за исключением 600 высших, осуществляют кадровые службы самих учреждений. Но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга их деятельности по кадровым назначениям. Исключение из открытого конкурса составляют временные назначения на срок до 12 месяцев, а также в некоторых случаях должностные перемещения служащих. Все это достаточно подробно прописано в Кодексе найма.

Главный смысл данного опыта – реальное, а в некоторых отношениях и решающее, участие представителей гражданского общества в найме чиновников на государственную службу. Еще раз подчеркну: **общество само нанимает чиновников себе на службу**. На мой взгляд, это почти беспрецедентный прорыв к модели государства будущего, к “постбюрократическому” обществу.

Описывая этот опыт, говоря о его “прорывном” характере и перспективах его применения в России, порой сталкиваешься с недоверчивым скептицизмом, сводящимся, впрочем, к неверию в возможность набрать в наших условиях персонал для таких комиссий – людей честных, компетентных, с чувством социальной ответственности. Однако я не столь пессимистичен относительно человеческих качеств современных россиян. Более того, я полагаю, что именно эта часть зарубежного опыта для нас жизненно важна. Что может быть лучше для столь необходимых и, надеюсь, неизбежно предстоящих в недалеком будущем серьезных кадровых перемен в наших коррумпированных и неэффективных государственных структурах? К тому же есть еще одно дополнительное обстоятельство.

Пожизненная административная карьера не отвечает объективным потребностям мира XXI в. Персонал на разных этапах управления и власти должен периодически и регулярно меняться, обновляться. В эти органы должны приходить люди из других секторов рынка труда, получившие иной опыт. А сейчас, кроме этого, необходима и достаточно серьезная разовая их чистка, в чем-то даже сродни люстрации. Таким образом, создание у нас чего-то подобного английским комиссиям позволило бы решить две задачи – и одноразовую тактическую, то есть очищения аппарата государства от недостойных людей, и долговременную стратегическую, создания фильтра, препятствующего проникновению туда подобных людей в будущем.

Мы в России столкнулись за последние 20 лет с феноменом обманутого доверия, за которым стоит ряд факторов и конкретных обстоятельств. Сначала, в конце 1980 – начале 1990-х, произошла неизбежная в подобные моменты истории “революция завышенных ожиданий”. В общественном сознании едва ли не доминировали представления, что достаточно демократизировать обанкротившуюся во всех отношениях (идеологически, экономически и политически) советскую систему, ввести в политику демократические процедуры и “все будет хорошо”. Однако пришедшая на смену достаточно суровая реальность погасила эту эйфорию. Вторым фактором стало произошедшее буквально в один момент гигантское имущественное расслоение общества, причем механизм фантастического мгновенного обогащения немногих на фоне падения и без того невысокого жизненного уровня большинства сограждан воспринимался как явно несправедливый.

Третьим послужила очевидная эрозия государственных институтов, особенно их неспособность сколько-нибудь эффективно защищать жизнь и собственность людей. Далее, вместо ожидавшейся демократизации государства произошло резкое падение его эффективности в целом ряде жизненно важных для “простых людей” областей. Героические и в целом успешные усилия правительства Ельцина–Гайдара по спасению страны от реальной экономической и политической катастрофы, позволившие отойти от края вполне реальной пропасти, на таком фоне не были оценены обществом по заслугам. К тому же у рычагов управления постепенно оказывалось все больше людей, мягко выражаясь, сомнительных моральных качеств. В ситуации “клондайка”, то есть беспрецедентного по своим масштабам перераспределения богатств и при крайне ослабленном правовом регулировании связанных с этим процессов, работал упомянутый выше “понижающий отбор”, *негативная селекция кадров управленцев*. В 2000-е же гг. вообще произошло *криминальное перерождение государственных структур*, которое многие не без оснований называют мафизацией государства.

Гигантский рост самых разных и изощренных видов коррупции – лишь один из ее симптомов. Другой, не менее страшный по своим последствиям, – разочарование в демократии. Впрочем, перечень как негативных факторов, так и отражающих их симптомов, можно продолжать достаточно долго, по-разному их классифицируя, группируя и

ранжируя, по-разному выстраивая и обосновывая причинно-следственные связи между ними. Это отдельная исследовательская и, полагаю, не самая важная в данный момент задача. Для нашего нынешнего сюжета существен сам факт наступившего *социального разочарования* и, как следствие, утраты доверия к тому слою и к тем персонажам, что без доли самоиронии и просто здоровой самооценки именовали себя властью и даже “элитой”. 2000-е гг. – эра восторжествовавшего социального цинизма “верхов” и естественной ответной реакции – политического недоверия к ним “низов”. И, возможно, классическая категория “отчуждение” даже не полностью отражает всю степень, всю глубину произошедшего в эти годы разрыва между людьми и государством.

Однако нет худа без добра. Постепенно стало формироваться то, что Ф. фон Хайек в своей “Дороге к рабству” назвал “здоровым либеральным презрением к власти” [Хайек, 1992]. И позитивная роль недоверия к власти не сводится только к лишению мандата доверия конкретных ее носителей. Не менее важно и перспективно, что недоверие имеет тенденцию распространяться и в целом на систему, вознесшую далеко не лучших людей и притом не позволяющую эффективно их контролировать, ограничивать их аппетиты и злоупотребления, смещать их. Не просто лишаются легитимности конкретные персоны, а размывается сам авторитарный синдром, то, что М. Урнов удачно, на мой взгляд, охарактеризовал как “индивидуалистический патернализм и опасные химеры переходных обществ... сочетание крайних форм индивидуализма с не менее крайними патерналистскими ожиданиями от государства” [Урнов, 2011, с. 15]. Одним из важных интеллектуальных последствий этой делигитимации авторитаризма как вида государственнической идеологии стало осознание опасности, исходящей от самой системы “персоналистской власти” (термин введен М. Красновым), что, в частности, нашло отражение в разработанном группой под его руководством проекте новой Конституции России.

К сожалению, разрушение патерналистских, да и других традиционалистских установок в массовом сознании – процесс не быстрый, идущий неравномерно, с попятными движениями, а также распространяющийся не на всех субъектов патерналистской системы. Так, фигуру Путина – главного ее современного воплощения в России – он пока лишил доверия в наименьшей степени. И дело даже не только в его добровольных и недобровольных сторонниках, в кавычках и без. Ведь даже многие из тех, кто не приемлют его персону, задают якобы не имеющий на сегодня ответа вопрос: “А кто вместо него?”. То есть и многие противники лично Путина мыслят в рамках все тех же патерналистских, подданнических представлений. В этом смысле они, увы, не переросли уровня механика Звягина из рассказа В. Шукшина, который, слушая, как сын заучивает наизусть знаменитую “Русь-тройку” из гоголевских “Мертвых душ”, вдруг задался простым вопросом: “А кого Русь везет? Кто в тройке-то? Чичиков? Мошеник, шулер, прохиндей! И это ему все дорогу уступают?!” [Шукшин, 1985, с. 219]. Хуже того, к нашему “чичикову” в тройке этот вопрос почему-то пока обращен в наименьшей степени. А больше почему-то к его кучерам – “едросовским селифанам”.

К счастью, ситуация меняется. Рубеж 2011–2012 гг. показал, что общество взрослеет, избавляется от подданническо-патерналистских иллюзий, по крайней мере в своей продвинутой, рефлексирующей части. И пусть пока эти люди пребывают в арифметическом и, следовательно, электоральном меньшинстве. Время работает именно на них, на “белые ленты”, а не на их оппонентов, которым, по знаменательной проговорке пропутинских митингов, “есть что терять”. Замечу, что эти потери имеют различный масштаб и характер – от несправедно нажитых состояний, от близости к потокам перетекания бюджетных денег, от удобного места в системе коррупционных отношений, от небезвыгодных ролей ученых приказчиков, придворных псалмопевцев и проплачиваемых профессиональных обличителей назначаемых “супостатов” – и до унижительной зависимости от дотационных и иных бюджетных подачек, которыми подкармливают, например, учителей, а также работников заведомо убыточных и потому не нужных никому, кроме их работников, предприятий. Дабы не впадать в “грех обличительства” и не уходить от основной темы статьи, ограничусь напоминанием известной мысли: тот,

кто, выбирая между свободой и благополучием, отдает предпочтение благополучию, в итоге не получает ни того, ни другого.

И последнее. **Недоверие к носителям власти** разных уровней совсем не эквивалентно так называемому “голому отрицанию”. Оно **содержит огромный позитивный, конструктивный потенциал**. Сегодня его квинтэссенция – стремление к выработке новой, сетевой, преимущественно горизонтальной системы отношений в обществе, между людьми и их объединениями. В этой системе государство, разумеется, сохраняется, но роль и место его становятся более ограниченными. Словом, идет поиск “нового государства для нового мира”.

Полагаю, по отношению к этому новому государству, лишь контуры которого сейчас мы можем скорее даже угадывать, чем наблюдать, **доверие возродится, но уже на принципиально иной основе**. И помогут нам в этом, как мне кажется и хочется верить, во-первых, взаимопомощь, которую П. Кропоткин считал одним из главных факторов эволюции, и, во-вторых, доля здорового идеализма, который С. Ковалев охарактеризовал как отнюдь не беспочвенную прекраснотушную мечтательность, а как вещь вполне практическую [Ковалев, 1999], позволяющую вырваться наконец из дурной бесконечности “дня сурка” – тупиков геополитического и патерналистского ложного сознания.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аузан А.* Институциональная экономика для чайников. М., 2011.
Бюрократия как проблема. “Круглый стол” ученых // *Общественные науки и современность*. 2012. № 4.
Ключевский В.О. Курс русской истории. В 8 т. Т. 5. М., 1958.
Ковалев С. Прагматика политического идеализма. М., 1999.
Кукатас Ч. Либеральный архипелаг. Теория разнообразия и свободы. М., 2011.
Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Международный опыт и российские реалии. М., 2011^a.
Оболонский А.В. На пути к новой модели бюрократии. За мной Россия. Статья 1. Страны разные – вектор общих // *Общественные науки и современность*. 2011^b. № 5.
Урнов М. Роль культуры в демократическом транзите // *Общественные науки и современность*. 2011. № 6.
Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004.
Хайек Ф.А. фон. Дорога к рабству. М., 1992.
Шайо А. Система клиентуры и коррупция в посткоммунистическом правовом государстве. Материал был подготовлен для Центра конституционных исследований МОНФ (Московского объединенного научного фонда). М., 2004.
Шукишин В. “Забуксовал”. Рассказы. М., 1985.
Esquire. January 2008.
Skidmore P., Bound K. Governance as Jazz: Meeting the Adaptive Challenge. A Paper Produced in Advance of the British Council // *Demos Governance Forum to be Held in London in March 17–18, 2005*.
Supporting an Effective and Impartial Civil Service // Civil Service Commissioners Annual Report. 2005–2006.